

Università degli studi di Firenze. Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio/  
Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori della provincia di Firenze

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO:  
PROSPETTIVE DI ADEGUAMENTO  
15 LUGLIO 2010

Presentazione del seminario  
Prof. Marco Massa, direttore del Dupt

L'iniziativa di questo seminario si iscrive in una tradizione di attenzione del nostro dipartimento per le politiche territoriali e urbanistiche regionali e locali.

In particolare, per un lungo periodo dopo l'istituzione del governo regionale il nostro dipartimento ha partecipato alle attività nel campo della programmazione territoriale in diversi modi: principalmente con ricerche che non si chiudevano in un ambito astratto, ma contribuivano a definire precise politiche come nel caso della legge 59/80, una legge importante che ha diffuso la cultura "tecnica" del recupero nella nostra regione, alla quale ha lavorato il gruppo diretto da Detti utilizzando esperienze universitarie; o come nel caso dei tentativi di programmazione sovracomunale come i piani strutturali; o le molteplici forme di collaborazione fra docenti/ricercatori e governo regionale.

Questa partecipazione non si è limitata alle ricerche o alle collaborazioni "operative" ma si è estesa ad un'attività di presenza critica, di osservazione e di confronto che anche se con risultati alterni ha tenuto costantemente "aperto" per così dire il contatto Università/Regione/Enti locali. Anche il convegno organizzato a fine '99 sui nuovi mestieri dell'urbanistica aveva al centro il problema di come adattare la formazione universitaria alla riforma della pianificazione urbanistica e del governo del territorio. Per inciso, in quell'occasione ci si faceva carico del ritardo col quale la facoltà affrontava la fornitura delle competenze richieste dalle innovazioni istituzionali in atto e dalla riforma dei decreti d'area. Peraltro, il lavoro di adeguamento dei contenuti didattici era già stato avviato. Di questa collaborazione è il caso di ribadire ancora una volta l'utilità nei due sensi: sia agli effetti del trasferimento delle nuove scelte politico-amministrative nella formazione universitaria dei tecnici architetti e urbanisti, sia agli effetti dello stimolo all'innovazione dei contenuti della programmazione regionale. Così, ad esempio, la legge 59/80 ha incontrato una generazione di tecnici preparati ad attuarla, grazie anche al lavoro di altri dipartimenti (basti citare il contributo della scuola di Caniggia sulla lettura dei tipi edilizi).

Un certo cambiamento tuttavia si è registrato con la legge sul governo del territorio.

La nuova legge regionale sul governo del territorio è stata approvata una prima volta nel 1995, ed è stata oggetto di una revisione complessiva nel 2005. Alla revisione è seguita l'emanazione di una decina di regolamenti di attuazione che hanno introdotto significative integrazioni. Altri importanti passaggi sono costituiti dagli accordi stato-regione in materia di tutela del paesaggio e dal Piano di indirizzo territoriale approvato nel 2007. All'aggiornamento della parte paesaggistica del Pit partecipa il dipartimento.

Bisogna sottolineare l'effetto di radicale e imprevisto cambiamento che la riforma del quadro legislativo ha introdotto rispetto alla prassi tradizionale preesistente, una specie di rotazione a 180 gradi che ha fatto parlare di rovesciamento del rapporto fra insegnamento/ricerca e prassi: nel senso che se fino ad allora la ricerca anticipava le pratiche amministrative, con questa legge la prassi si è separata da ricerca e università operando un salto in avanti in autonomia.

Poche leggi pertanto sono state esaminate con tanta attenzione e interesse, soprattutto nella fase iniziale quando le nuove nozioni ambientaliste parevano aprire nuove prospettive di rilancio della programmazione territoriale in una fase di grave crisi della nozione stessa di piano e l'università si interessava alle stesse nozioni, sia pure in altri modi. Col tempo si sono accumulate numerose critiche a partire da studiosi come Benevolo, Gregotti, Cagnardi, Secchi, poi estese a parte dell'ambiente universitario regionale (in particolare del nostro dipartimento) e infine allargate ai comitati locali. Tali critiche tuttavia non hanno influito sulle scelte progressivamente definite dalla Regione, mentre il rapporto con l'università, con

la formazione, è rimasto caratterizzato da mutua separatezza. E' facilmente intuibile il danno che questa separatezza ha causato nell'attuazione della riforma.

Il cambiamento recente del governo regionale fa sperare in una revisione dell'atteggiamento fin qui perseguito. Il nostro dipartimento e l'ordine degli architetti di Firenze intendono aprire una riflessione sui problemi ancora aperti e sulle prospettive di miglioramento, senza rimettere in discussione i principi generali della legge, ma cercando soprattutto di semplificarne l'attuazione, di renderla più efficace e coerente fra principi e disposizioni operative e, per quanto ci riguarda come dipartimento universitario, di ristabilire un rapporto con l'offerta didattica. Per evitare equivoci, tengo a ribadire lo spirito che ci muove, di rispetto dell'impalcato di base della legge, dei suoi principi di fondo (l' articolazione dei diversi tipi di piano, la divisione del piano comunale in due livelli strutturale e operativo; il ruolo del quadro conoscitivo, lo spostamento dei contenuti sull'idea di "governo del territorio" e quindi l'importanza, fra l'altro, di una partecipazione concreta degli abitanti; le conseguenti nozioni di fondo quali statuto e invariante e in generale gli obiettivi territorialisti e ambientalisti, le valutazioni, o il valore sacrosanto dell'art. 3 sul consumo di suolo, tanto per citare alcuni punti importanti divenuti ormai contenuti anche del percorso formativo universitario), ma anche di molti dispositivi operativi (come ad esempio il regolamento sulla tutela e la valorizzazione degli insediamenti). Ossia della stragrande maggioranza degli articoli.

Così come non si può negare, credo, alcuni problemi che il periodo di attuazione ha messo in evidenza, di contrasto fra i principi e le disposizioni pratiche, le ambiguità e le incertezze/oscurità, le lacune. E' vero che nonostante siano trascorsi quindici anni dalla prima versione della legge le realizzazioni sono ancora poco visibili e ciò che vediamo è principalmente il risultato di vecchi Prg che la nuova generazione di piani non ha corretto. E' anche vero che non tutto quello che accade di negativo è da imputare alle legge, ovviamente, e che occorre una lettura approfondita dei quindici anni trascorsi, un bilancio completo di come è cambiata la prassi della pianificazione ai diversi livelli, degli effetti e delle relazioni con le trasformazioni sociali e territoriali. Ciò non può comunque impedire di valutare i piani e la legge per ciò che dicono o non dicono, per la loro capacità di migliorare il tradizionale modo di programmare le trasformazioni del territorio, per i modi con cui si intende incidere su queste ultime. Forse si può provare a dare finalmente una risposta alle domande che si poneva qualche anno fa Morisi nel presentare il modello toscano (presentato giustamente come una grande scommessa giocata negli anni '90): dando per scontato che sia una scommessa solo in parte vinta, come continuare a giocarla? Con quale strumentazione normativa, tecnica, e prima ancora, culturale?

Nello stesso tempo questa riflessione vuole aprire alla costruzione di un rapporto più organico fra istituzioni comuni, province, regione, da un lato e dall'altro la pratica professionale, la ricerca e la formazione universitaria.

Intendiamoci lo spirito di questa iniziativa non è semplicemente l'introduzione dello studio della legge nei programmi didattici; questo è stato in parte già fatto e si continuerà a fare, ma sappiamo bene che il rispetto formale della legge non è sufficiente, e che l'essenziale come riconosce Morisi è la costruzione di una cultura del progetto della città e del territorio, capace di definire trasformazioni appropriate con attenzione critica e sensibilità ai valori ambientali, una buona conoscenza dei meccanismi attuativi e amministrativi, di gestione dei piani e delle tecniche di governo del territorio, capacità di dialogo con le altre discipline che partecipano al governo del territorio. Come dipartimento dobbiamo impegnarci in questa direzione. Ma occorre che anche la legge venga rivista per contribuire a dare un senso alle competenze che si ritengono necessarie.

Questo seminario rappresenta una prima fase di tale riflessione. Una seconda fase sarà promossa in autunno. Si pensa di allargare la discussione della seconda fase anche ad altri soggetti istituzionali (Regione, provincia, comuni, altri dipartimenti universitari e istituzioni di ricerca). L'interazione fra università, enti di ricerca, ordine degli architetti e governo regionale punta quindi a ristabilire un corretto rapporto fra formazione, pratica professionale, quadro politico-amministrativo, rapporto che si è deformato negli ultimi tempi.

Il seminario affronta alcune delle principali critiche avanzate finora alla legge e alle sue contraddizioni di fondo (fra principi condivisibili e scelte inadeguate), critiche che possono essere riassunte in tre gruppi:

1. La prima concerne la mancata chiarezza nelle competenze dei tre livelli della pianificazione (Regione Provincia Comune), con squilibrio nei ruoli dei diversi livelli (troppa responsabilità ai comuni, non proporzionale ai poteri e alle capacità di spesa, troppo poca a provincia e regione). L'eccessiva autonomia comunale (cattiva interpretazione del "federalismo" in urbanistica, una specie di autocertificazione amplificata) vanifica sostanzialmente gli obiettivi e sovraccarica di compiti l'ente locale, con costi spesso sproorzionati. Ciò che preoccupa maggiormente sono le incongruenze scientifiche che derivano da questa concezione, ossia il fatto che ogni piano è concepito a sé, che non sia possibile costruire mosaici di piani adiacenti, che sistemi ambientali unitari (come fiumi, colline, aree agricole e aree di pregio) vengono trattati in modi diversi da comuni contermini. Per non parlare dei molti comuni che non rispettano compiutamente la legge, riducono le procedure a mero rituale, senza che sia possibile accertare né correggere le difformità. Esempio macroscopico sono i residui dei vecchi piani che condizionano in misura preponderante i nuovi nonostante che la legge individui una procedura di verifica/convalida. Altri esempi: il principio ricordato dell'art 3, di non occupare nuovo suolo se non dopo aver verificato le possibilità di recupero del suolo già edificato; il rapporto fra dimensionamento del PS (che dovrebbe coprire almeno due RU) e primo RU (che quasi sempre esaurisce la capacità del PS quando non la supera); le valutazioni (che dovrebbero essere contemporanee all'elaborazione del piano e sono spesso appiccate a posteriori).

Da questa che rappresenta la critica maggiore rivolta alla legge (il nodo più politico) scaturiscono numerose conseguenze che possono essere trattate da diversi punti di vista; il seminario affronta solo un aspetto "tecnico" ma molto importante di questo nodo di fondo, quello concernente la ripartizione delle competenze sovracomunali alle scale e con modalità appropriate (relazione De Luca/Gorelli). Restano da trattare, nella seconda fase, i problemi dei ruoli e dei rapporti dei soggetti istituzionali (comuni, provincia, regione) con la ripresa di un ruolo efficace e propositivo per la Regione senza che questo significhi il ripristino del meccanismo gerarchico antico, ma piuttosto affinché la ridefinizione dei compiti di ciascun livello, consenta un alleggerimento e la semplificazione dei compiti comunali (ad esempio riducendo i quadri conoscitivi e le valutazioni).

2. Il secondo gruppo di critiche tratta l'ambiguità del concetto di governo del territorio: da un lato questo concetto presupponeva il "superamento dell'urbanistica", l'integrazione e il coordinamento delle diverse politiche, una partecipazione reale degli abitanti al processo decisionale, ma non è andata così. L'urbanistica è sì scomparsa, ma il settore della pianificazione territoriale della regione ha proceduto in autonomia mentre gli altri settori hanno continuato a legiferare per conto proprio (politiche per le aree rurali e forestali, e in genere politiche ambientali, per il turismo, l'agricoltura, le attività produttive, le infrastrutture, la casa e il recupero urbano, l'energia ecc.), e la partecipazione è stata limitata ad un ruolo marginale. Dall'altro lato tale concetto ha messo in campo nuovi strumenti e nozioni non chiare in sé e nei loro rapporti (statuto, invarianti, valutazioni, quadro conoscitivo ecc.). L'ambiguità di questa impostazione ha prodotto una sorta di "bizantinismo" legislativo (Cagnardi) aperto a tutte le interpretazioni variabili a seconda dei progettisti. Così il tema dell'ambiente si è impoverito di contenuti reali, mentre l'elaborazione del piano si è appesantita notevolmente per rispondere a nuovi obblighi procedurali e il linguaggio è divenuto incomprensibile.

Il seminario affronta tre problemi nell'ottica di abbandonare l'autoreferenzialità, stabilire un reale coordinamento fra le diverse politiche e avviare una semplificazione che non rinunci a regole fondamentali, strutturali: dare definizioni chiare, legali e operative degli strumenti e delle nozioni (relazione Magnaghi). Ritrovare un ruolo reale per la partecipazione degli abitanti (relazione Paba). Segnalare i punti critici delle procedure per superarli senza ridurre la qualità della programmazione (relazioni Paoli, Del Matto, Destrero/Meniconi)

3. Il terzo riguarda la sottovalutazione del tema della città e degli insediamenti, quindi dell'urbanistica ossia dell'unica disciplina progettuale specifica per la definizione dello spazio costruito urbano, del suo funzionamento e della sua qualità: sottovalutazione del dimensionamento del piano nei diversi aspetti (come si calcola la capacità del piano, nelle sue diverse componenti, residenze, attività produttive, insediamenti turistici; come si controlla la densità, ecc.); del ruolo potenziale dei servizi e degli spazi pubblici; della coerenza del disegno urbano in rapporto ai luoghi (a questo riguardo nell'ultimo rapporto IRPET sullo stato del territorio si fanno interessanti osservazioni sull'incoerenza del disegno urbanistico delle città toscane riconducibili a mio avviso a questa lacuna); scarsa incentivazione del recupero; scarsa considerazione della tutela e della pianificazione dei centri storici della regione quando questi costituiscono una componente essenziale del "policentrismo" apprezzato nei documenti regionali (tanto più grave dopo l'abrogazione della legge specifica sul recupero del 1980). Al tema della città, delle trasformazioni urbanistiche è connesso in modo particolare anche se non esclusivo un altro nodo critico ossia il cambiamento del rapporto fra operatori privati e enti pubblici responsabili della pianificazione.

A questo gruppo di argomenti sono dedicate le relazioni di Innocenti e di Cartei: la prima esamina i limiti del recupero urbanistico come viene praticato abitualmente; la seconda inizia una riflessione su uno strumento nuovo per regolare il rapporto pubblico/privato (la perequazione, nella relazione Cartei): è uno strumento neutrale, che dovrebbe ridurre sostanzialmente l'esproprio, in quanto tale può essere usato per giustificare le modifiche dei piani vigenti avvantaggiando la speculazione edilizia oppure, viceversa, può rafforzare il ruolo dell'operatore pubblico, aumentando la quantità di spazi pubblici e, soprattutto, sganciando le previsioni dei piani dalle pressioni delle proprietà, consentendo quindi disegni urbani e territoriali sostenibili e socialmente equilibrati.

Questo terzo gruppo di temi è da sviluppare in diverse direzioni: principalmente per reintrodurre il progetto di città nel piano, nei diversi tipi di piano (quale modello di piano e quale "sviluppo sostenibile" si possono concepire a crescita zero; come reintrodurre la difesa degli interessi pubblici e collettivi, come ridurre il carico di prescrizioni da ottemperare finalizzandolo a obiettivi significativi di equità e sostenibilità, come rilanciare il recupero e la riqualificazione del patrimonio storico, in particolare come caratterizzare meglio il Regolamento urbanistico come piano delle qualità e del disegno urbano).

Infine, per coerenza con lo spirito del seminario, bisogna affrontare il tema della programmazione didattica nei diversi corsi di laurea con l'ottica che ho accennato per verificarne i contenuti alla luce di obiettivi culturali comuni anche all'adeguamento del quadro legislativo regionale e in vista dell'istituzione di percorsi nuovi di formazione continua.